

Víz és jog: A vízhez való jog érvényesíthetősége az ENSZ keretében

BUJDOS ÁGNES

2013-ban jelent meg Szappanyos Melinda *Víz és jog: A vízhez való jog érvényesíthetősége az ENSZ keretében* című monográfiája, amely a szerzőnek a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán folytatott doktori kutatásának eredménye. A kötet 199 oldal terjedelmű, és a Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány gondozásában látott napvilágot.

A téma aktualitása

Az édesvíz olyan korlátozottan rendelkezésre álló és feltételeesen megújuló természeti erőforrás, amely nélkülözhetetlen az élethez és mással nem helyettesíthető.¹ A Föld vízkészletének kevesebb mint 1%-át alkotják az emberi szükségletek kielégítéséhez szükséges és az emberek számára hozzáférhető felszíni és felszín alatti vizek.² Ennek ellenére a víz iránti kereslet folyamatosan növekszik, elsősorban a népesség növekedése, a városiasodás és a gazdasági fejlődés hatására.³ A víz korlátozott rendelkezésre állása azonban nem az egyetlen probléma, hiszen a víz mennyiségi és minőségi kérdései szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Ez azzal magyarázható, hogy megfelelő minőség hiányában a rendelkezésre álló vízmennyiség vagy egyáltalán nem, vagy csak korlátozott használatra alkalmas.⁴ A vízhez kapcsolódó kihívásokat tükrözik azok az adatok is, melyek szerint körülbelül egymilliárd ember számára nem biztosított a tiszta vízhez való hozzáférés, valamint hogy 2025-re 3 milliárdra nőhet az ún. vízstresszes országokban élők száma.⁵ A vízhez való emberi jog jelentőségére a nemzetközi jogban 2002-ben, az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 15. sz. általános kommentárja hívta fel a figyelmet, melynek címe: A vízhez való jog (A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 11. és 12. cikke). A kommentár érdekessége, hogy a vízhez való jogot

- 1 Laurence Boisson de Chazournes: *Fresh Water in International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2013, 12.
- 2 Anil Kumar De – Arnab Kumar De: *Environmental Engineering*. New Age International Ltd., New Delhi, 2009, 66.
- 3 Arjen Y. Hoekstra: The relation between international trade and freshwater scarcity. January 2010, WTO Working Paper, 4.
- 4 Edith, Brown Weiss: The Coming Water Crisis: A Common Concern of Humankind, *Transnational Environmental Law*, 2012/1, 153.
- 5 Ross Pink: Child Rights, Right to Water and Sanitation, and Human Security. *Health and Human Rights*, 2012/1. 1.

éppen egy olyan dokumentumból vezeti le, illetve fejti ki annak tartalmát, amely azt explicite nem is tartalmazza. A kommentár jelentőségét mindenekelőtt a vízhez való jog normatív tartalmának és a részes államok kötelezettségeinek a meghatározása adja. A vízhez való joggal kapcsolatban említést érdemelnek továbbá az ENSZ által 2000-ben elfogadott Milleniumi Fejlesztési Célok, amelyek között szerepel, hogy „2015-ig a felére kell csökkenteni azoknak a számát, akik nem jutnak egészséges ivóvízhez vagy nem képesek azt megfizetni”, valamint, hogy a 2005–2015 közötti időszakot az ENSZ a „Víz az életért” évtizedének nyilvánította. Ebben az időszakban több jelentős előrelépés is történt a vízzel, illetve a vízhez való joggal összefüggésben. Mindenekelőtt, 2010 júliusában az ENSZ Közgyűlésének 64/292. számú határozata elismerte a „biztonságos és tiszta ivóvízhez és a megfelelő higiéniához való jogot emberi jogként, amely nélkülözhetetlen az élet teljes körű élvezetéhez és a többi emberi jog gyakorlásához”. Ezt követően, 2010 szeptemberében az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa megerősítette, hogy a „biztonságos ivóvízhez és a megfelelő higiéniához való emberi jog a megfelelő életkörülményekhez való jogból vezethető le, és elválaszthatatlanul kapcsolódik a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint az élethez és az emberi méltósághoz való joghoz”. Végül az ENSZ Közgyűlése 2013-at a Vízügyi Együttműködés Nemzetközi Évének nyilvánította. Mindezeket túl a vízhez való jog jelentőségét a szakirodalom mennyisége is alátámasztja, hiszen az elmúlt évtizedben számos monográfia⁶ és tudományos cikk⁷ született a témához kapcsolódóan. A külföldi szerzők közül mindenekelőtt Peter H. Gleick neve érdemel említést, aki számos tudományos munkával járult hozzá a nemzetközi vízjog, illetve a vízhez való jog fejlesztéséhez.⁸

Amennyiben a hazai szakirodalomra vetünk egy pillantást, akkor azt láthatjuk, hogy monográfia formájában eddig még senki nem dolgozta fel a témát. Ugyanakkor a szerző PhD-disszertációját, illetve annak a jelen kötet formájában való megjelenését megelőző, két jelentős tudományos cikk is említést érdemel. Az egyik Kardos Gábor⁹

- 6 Knut Bourquain: *Freshwater Access from a Human Rights Perspective (A Challenge to International Water and Human Rights Law)*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 258.; Inga T Winkler: *The Human Right to Water (Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation)*. Oxford, Hart Publishing, 2012, 376.; Farhana Sultana – Alex Loftus (eds.): *The Right to Water: Politics, Governance and Social Struggles*. Routledge, UK, 2011, 270.
- 7 Thorsten Kiefer – Catherine Brölmann: *Beyond State Sovereignty: The Human Right to Water. Non-State Actors and International Law* 5, 2005, 183–208.; Takele Soboka Bulto: *The Emergence of the Human Right to Water in International Human Rights Law: Invention or Discovery?* *Melbourne Journal of International Law*, 2011/2, 290–314.; Amanda Cahill: *The human right to water – a right of unique status: The legal status and normative content of the right to water*. *The International Journal of Human Rights*, 2005/3, 389–410.
- 8 Peter H. Gleick: *Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs*. *Water International*, 1996/2. 83–92.; Peter H. Gleick: *The human right to water*. *Water Policy*, 1999/5. 487–503.; Peter H. Gleick: *The Changing Water Paradigm (A Look at Twenty-first Century Water Resources Development)*. *Water International*, 2000/1. 127–138.; Peter H. Gleick: *The Human Right to Water*. *Water Nepal*, 2003/1–2. 117–125.
- 9 Kardos Gábor: *A vízhez való jog*. *Acta Humana: emberi jogi közlemények*, 2004/1. 93–98.

A *vízhez való jog* című munkája, a másik pedig Kecskés Gábor¹⁰ *A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója* című cikke. Ezen túlmenően a vízügyi együttműködés évében, 2013 októberében megrendezésre került a Budapesti Víz Világtalálkozó. Ehhez kapcsolódóan 2013 márciusában az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Külügyminisztérium, valamint a PTE ÁJK Európa Központja közös konferenciát szervezett *A vízhez való jog és a magyar alapjogvédelem rendszere* címmel. A konferencia tudományos eredményeit a *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*¹¹ című kötetben publikálták.

Sajátos szerkezet

A könyv bevezetésből, három érdemi fejezetből, zárszóból, valamint a felhasznált irodalom jegyzékéből áll. A *Bevezetés* rögzíti, hogy a monográfia kiindulópontja az egyre súlyosbodó vízkrízis, amelyet több tudományterület is vizsgál, a jog pedig mindennek előtt a vízhez való jog jogi érvényesíthetőségére fókuszál.

Az első fejezet *A vízhez való jog státusa a nemzetközi jogban* címet viseli, és négy alfejezetből áll. Az első, a *Földrajzi helyzet*, amely a vízhez kapcsolódó mennyiségi és minőségi problémákra hívja fel a figyelmet. A második, *A vízhez való jog tartalma* az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 15. sz. általános kommentárjában használt fogalom alapján kerül elemzésre. Ezt követi a vízhez való jogból folyó, a kommentár által meghatározott állami kötelezettségek bemutatása, majd az ezen kötelezettségek lehetséges implementációja India és a Dél-Afrikai Köztársaság példáján keresztül, végül pedig a kötelezettségszegések lehetséges formái. A harmadik, *A vízhez való jog helye az emberi jogok rendszerében* címmel, a többi emberi joghoz képest helyezi el a vízhez való jogot, határozza meg az azokhoz való kapcsolatát, illetve a vízhez való jog terjedelmét. A negyedik, *Jogi szabályozás: jelenlegi helyzet az univerzális nemzetközi jogban* címmel az univerzális nemzetközi jogi szabályokat mutatja be három csoportra bontva: nemzetközi szerződések, a nemzetközi jog általános szabályai és a kötőerő nélküli nemzetközi dokumentumok.

A második fejezet, amely *A vízhez való jog univerzális emberi jogi védelme* címet viseli, három részből áll. Az első az ENSZ Alapokmányán alapuló szerveket mutatja be, azon belül is az Emberi Jogok Bizottságát és az Emberi Jogi Tanácsot (valamint a hozzájuk kapcsolódó panaszeljárásokat, speciális eljárásokat és a Universal Periodic Review eljárást), továbbá a főtitkárt és az emberi jogi főbiztost. A második alfejezet azoknak az ENSZ keretében létrehozott, szerződésen alapuló szervezeteknek a gyakorlatát mutatja be, amelyeket olyan nemzetközi szerződések hoztak létre, amelyek explicit vagy implicit módon tartalmazzák a vízhez való jogot. Ehhez kapcsolódóan a szerző minden, az ENSZ égisze alatt létrejött univerzális egyezményt megvizsgál,

10 Kecskés Gábor: *A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója*. Állam- és jogtudomány, 2009/4. 569–598.

11 Marcel Szabó and Veronika Greksza (eds.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*. Pécs, University of Pécs (Studia Europaea, Jurisprudentia et Practica; 4.), 2013, 227.

amely a vízhez való joghoz kapcsolódik, így: A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény; A gyermekek jogairól szóló egyezmény; A fogyatékossgal élő emberek jogairól szóló egyezmény; A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény; a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya; a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya; A kínzás és más kegyetlen és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény; Nemzetközi egyezmény valamennyi vendégmunkás és családjaik jogainak védelméről. Végezetül a harmadik alfejezet az ENSZ-hez kapcsolódó egyéb szervek tevékenységéről nyújt képet (pl. autonóm szervek és szakosított intézmények).

A harmadik rész, *A vízhez való jog érvényesíthetőségének jövőbeni lehetőségei* címmel, a szerző következtetéseit tartalmazza pontokba szedve, majd a fejezet további részeiben ezeket fejti ki részletesebben, méghozzá a jelenlegi világpolitikai helyzetet alapul véve, a kevésbé reális megoldásoktól kiindulva az egyre reálisabbak felé. Ehhez a fejezethez szorosan kapcsolódik a *Zárszó*, amely az államok szerepének fontosságára hívja fel a figyelmet. A harmadik fejezetnek a felépítésén túl a terjedelme is sajátos, hiszen a könyvnek megközelítőleg a negyedét teszi ki, és más, hasonló terjedelmű monográfiákkal összehasonlítva ez a közel negyven oldal a szokásos vagy elvárható mennyiség többszörösének tekinthető.

Tartalmi áttekintés

Amennyiben általánosságban beszélünk a vízhez való jogról, akkor az egy viszonylag tág területet foglal magában, amely alatt az emberi szükségleteken túl az egyes gazdasági szektorok, valamint a szociális és kulturális szükségletek kielégítéséhez szükséges mennyiségű és minőségű vizet is értjük. Az emberi jogi megközelítés a létfenntartáshoz szükséges emberi vízigényeket az egyéb vízhasználatok elé helyezi, és célja, hogy felhívja a figyelmet a gazdasági és a társadalmi egyenlőtlenségekre, amelyek a társadalom legkiszolgáltatottabb rétegeit sújtják leginkább, mint például a nők, a gyermekek és a fogyatékkal élők. A szerző már a bevezetésben leszögezi, hogy célja kizárólag a vízhez való emberi jogi megközelítés alkalmazása és az ENSZ keretében működő emberi jogi szervezetek gyakorlatának a vizsgálata. Ahogyan már a téma időszerűségének ismertetése során említettük, a téma elemzése önmagában is aktuális. Az, hogy a szerző ezt az ENSZ keretében végzi el, különösen jó választás, mivel a legjelentősebb lépések a vízhez való jog elismerése (pl. 15. sz. általános kommentár *A vízhez való jogról*) és érvényesítése (pl. 1503-as panasz eljárás) körében ehhez a szervezethez köthetők. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az elemzés tárgyának az univerzális szintre, nevezetesen az ENSZ-re való „szűkítése” nem teszi egyoldalúvá az elemzést, illetve az olvasónak sem marad hiányérzete, hiszen valóban az ENSZ-hez köthető minden jelentős előrelépés ezen a területen; továbbá a szerző komplex megközelítési módot alkalmaz, vagyis mind az anyagi, mind pedig az eljárásjogi szabályokra és azok érvényesülésére kiterjed a vizsgálat.

Erről a megközelítési módról egyúttal elmondható, hogy a hazai és a nemzetközi szakirodalomban is sajátosnak tekinthető, mivel azok jellemzően az anyagi jogi előírásokra koncentrálnak, és az eljárási szabályok csak érintőlegesen vagy egyáltalán nem kerülnek tárgyalásra. Érdemes továbbá megemlíteni, hogy a vízhez való jog regionális dokumentumokban való részletes bemutatása egyrészt nem is volt célja a szerzőnek, másrészt számos kihívással járt volna az egyes régiókhoz kapcsolódó sajátos problémák miatt. Következésképpen nem lett volna biztosítható a könyv egységes szerkezete. Ugyanakkor a szerző röviden kitér a regionális emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződésekre is. Szappanyos Melinda érdeme továbbá, hogy a vízhez való jog vizsgálatát nem szűkíti le azokra a jogforrásokra, amelyekben explicite megtalálható e jog, hanem azt tágan értelmezve, a vízhez való jogot implicite tartalmazó források is az elemzés tárgyát képezik. Végezetül a tartalom kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a szakirodalomban a vízhez való emberi jog mellett (illetve azzal szemben) elsősorban a víznek árucikként¹² való megközelítése a meghatározó. Ez utóbbi szemlélet képviselői arra hívják fel a figyelmet, hogy elsősorban a víz megfelelő árazásán (amely tükrözi annak gazdasági és társadalmi értékét) keresztül lehet megakadályozni a víz további pazarlását és szennyezését. Azonban éppen az ár az, ami veszélyeztetheti a létfenntartáshoz szükséges vízhez való hozzáférést a társadalom egyes rétegei számára. Ehhez kapcsolhatóak az állam ún. teljesítéssel kapcsolatos kötelezettségei, amelyeket a 15. számú általános kommentár az állam specifikus jogi kötelezettségei között említ. Ezek többek között azokat az intézkedéseket foglalják magukba, amelyeket az államnak a víz megfizethetősége érdekében kell tennie, pl. megfelelő árpolitika, jövedelem-kiegészítés. Érdekes lehet továbbá a vízhez való jog és a vízközmű-szolgáltatások privatizációjának a vizsgálata is.¹³ Ezeknek a problémáknak az elemzése a szerző jövőbeni kutatásának tárgyát képezhetné.

Módszertanilag a könyv egészére a deduktív megközelítési mód a jellemző (ez pl. abban nyilvánul meg, hogy a szerző a vízhez való jog fogalmából kiindulva először az univerzális nemzetközi jogi szabályozást tekinti át, és utána tér át az univerzális emberi jogi védelem rendszerére, továbbá ez utóbbin belül előbb az ENSZ Alapokmányán alapuló szervek, majd a szerződésen alapuló szervek, végül az egyéb szervek kerülnek tárgyalásra), azonban az egyes részekben belül a fogalomelemző módszer is megjelenik (pl. a vízhez való jog tartalmának a meghatározása során). Mindenképpen figyelemre méltó, hogy a szerző a nemzetközi szakirodalom elemzésén túl a vízhez

12 David Alexander McDonald – Greg Ruiters (eds.): *The Age of Commodity: Water Privatization in Southern Africa*. London, Earthscan, 2005, 303.; Barton H. Thompson, Jr.: *Water as Public Commodity*. *Marquette Law Review*, 2011/1. 17–52.; Bruce Mitchell: *The Value of Water as a Commodity*. *Canadian Water Resources Journal*, 1984/2. 30–37.; Arjen Y. Hoekstra: *The relation between international trade and freshwater scarcity*. WTO Working Paper, January 2010; Szilágyi János Ede: *A víz mint árucikk szabályozásának kérdése a Világkereskedelmi Szervezet jogában*. In: *Collegium Doctorum Konferencia, Miskolc, Bibor Kiadó*, 2013, 46.

13 Belényesi Pál: *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkertirányelv egyes rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében*. PhD-értekezés. Debrecen, DE ÁJK, 2013.; Szilágyi János Ede: *Vízjog: Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 163–214.

való jog kérdésének primer feldolgozására is vállalkozott, amit a felhasznált irodalom között megjelölt, nagyszámú angol nyelvű forrás is bizonyít, mint amilyenek például a nemzetközi szerződések, ENSZ-határozatok és bírósági ítéletek.

A monográfia stílusáról és a nyelvezetéről elmondható, hogy a nemzetközi jogi megközelítésnek megfelelően a szerző az egész műben következetesen alkalmazza ennek a területnek a jogi nyelvét. Emellett azonban kifejezetten figyelmet fordít arra is, hogy a vízhez való joghoz és az ENSZ-hez kapcsolódó releváns, alapvető ismereteket is bemutassa. Ennek eredményeképpen, anélkül, hogy ez a minőség rovására menne, a könyv jogászok és nem jogászok számára egyaránt könnyen érthető és követhető. A szerző több tucat saját szerkesztésű táblázattal biztosítja a könnyebb megértést (pl. az univerzális emberi jogi tárgyú szerződéseket és az ellenőrzésükre létrehozott szerveket összefoglaló táblázat) és az egyes nemzetközi jogi dokumentumok közötti összehasonlíthatóságot (pl. az emberi jogi tárgyú egyezményekből keletkező jelentéstételi kötelezettséghez kapcsolódó táblázatok) az olvasók számára.

Ajánlás

Szappanyos Melinda könyve elsősorban a nemzetközi közjog, valamint az alkotmányjog és az emberi jogok iránt érdeklődő számára jelent érdekes és értékes olvasmányt, mivel a vízhez való joghoz kapcsolódó kérdések alapos feldolgozása mellett a témához kapcsolódó számos, nemzetközi jogi szempontból releváns témában is széles körű ismereteket nyújt.